Das

Notverordnungsrecht

nach preussischem Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

der

hohen Juristenfacultät der Grossh. Mekl.-Schwer.
Landesuniversität Rostock

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde

vorgelegt von

Ernst Messerschmidt,
Referendar aus Nordenburg O.-Pr.

Königsberg i. Pr.
Emil Rautenbergs Buchdruckerei.
1901.

Referent: Herr Professor Dr. jur. Geffcken.

Meinem lieben Vater,

dem Superintendenten der Diöcese Gerdauen,

Ernst Messerschmidt

und

meiner lieben Mutter

Marie Messerschmidt geb. Cantzler

zur Feier Ihrer Silberhochzeit

in Dankbarkeit

gewidmet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549202_0171

Benutzte Litteratur.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. II. Auflage. Bd. I. 1895.

v. Schulze-Gaevernitz, Das preussische Staatsrecht. II. Auflage. II. Band. 1890.

v. Marlitz, Über den Begriff des konstitutionellen Gesetzes in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1880. 36. Bd. S. 241 ff.

Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches. 1884. — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901. — Verfassungsurkunde für den preussischen Staat. 1894. — Wann verstösst der Inhalt einer Notverordnung gegen die preussische Verfassungsurkunde? Im Archiv für öffentliches Recht von Laband und Stoerk. IV. Bd. S. 438 ff.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. 1887.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. III. Auflage. 1895. I. Band.

Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechtes nach preussischem Staatsrecht. II. Auflage. 1901.

Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, 1869, und in Holtzendorf's Rechtslexikon s. o. Verordnungsrecht (III, S. 1059 ff.).

Bornhak, Preussisches Staatsrecht. I. Band. 1888.

— Stenographische Berichte der Verhandlungen der I. und II. Kammer. 1849/50.

v. Oppermann, Das Notverordnungsrecht der preussischen Verfassung. Inauguraldissertation. Göttingen 1897.

v. Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. IV. Auflage. I. Band. 1881.

Schwarz, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat. I. Auflage. 1896.

Held, System des Verfassungsrechtes. II. Bd. 1856/57.
E. A. Chr. (v. Stokmar), Die Verordnungen mit Gesetzeskraft in Aegidi's Zeitschrift für deutsches öffentliches Staatsrecht. I. Band. S. 237 ff.
v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. III. Auflage. 1880.
v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preussen. Band II, 3. Abt. des Handbuchs des öffentlichen Rechtes von Marquardsen. 1894.
Dernburg, Preussisches Privatrecht. I. Bd. 1884.

Disposition.

A. Einleitung: Der Begriff der gesetzgebenden Gewalt in der preussischen Verfassungsurkunde (§ 1).
B. Ausführung: Die Notverordnung nach preussischem Staatsrecht:
   a) Die Entstehungsgeschichte (§ 2).
   b) Die Voraussetzungen (§ 3).
   c) Der Inhalt (§ 4).
   d) Die Form (§ 5).
   e) Die Geltungsdauer (§ 6).
C. Schluss: Die Ausserkraftsetzung der Notverordnung hat keine rückwirkende Kraft (§ 6 S. 39).

§ 1.

Der Begriff der gesetzgebenden Gewalt in der preussischen Verfassungsurkunde.

Die gegenwärtig in Preussen herrschende konstitutionelle Staatsform beruht auf der Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 bezw. 31. Januar 1850.

In dieser hat sich das bis zu ihrem Erlass absolute Königtum in der Ausübung der wichtigsten Regierungsfunktionen wesentlich zu Gunsten des Volkes beschränkt. Was insbesondere die Gesetzgebung angeht, so erklärt Artikel 62 der heutigen Verfassungsurkunde in seinen beiden ersten Absätzen:

»Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt.

Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich.«

Diese kurze Ausdrucksweise, in welcher die Verfassungsurkunde davon spricht, wie gegenwärtig ein Gesetz in Preussen zu stande kommt, lässt an Klarheit manches zu wünschen übrig, und man hat bei der Interpretation dieses für die Gesetzgebung grundlegenden Artikels vor allem auf folgendes zu achten. Bei jedem Gesetz ist zu

unterscheiden zwischen Inhalt und Befehl[1]), und zwar macht erst die rechtsverbindliche Anordnung den festgelegten Gesetzesinhalt zum Gesetz. Es ist demnach in jedem Staate als die »gesetzgebende Gewalt« im eigentlichen Sinne nur derjenige Faktor im Staatsleben anzusehen, welchem es zusteht, den Gesetzesbefehl zu erlassen. In Preussen ist dieses der König. Sein Herrscherwille erteilt nach freiem Belieben dem ihm vorgelegten fertigen Gesetzesentwurf seine Sanktion,[2]) d. h. Genehmigung, und erhebt ihn damit zum Gesetz, oder verwirft denselben durch Verweigerung seiner Zustimmung. Nach aussen hin tritt dieser Regierungsakt des Königs dadurch zu Tage, dass er die ihm gemäss Artikel 45 der Verfassung zustehende Publikation des betreffenden Gesetzentwurfes vornimmt oder dieselbe unterlässt. Der Einfluss der Kammern dagegen auf das Zustandekommen eines Gesetzes beschränkt sich darauf, dass dieselben bei der Feststellung des Gesetzinhaltes mitwirken und ihre Zustimmung erteilen müssen. Es ist daher inkorrekt, wenn Artikel 62 diese Anteilnahme des Parlamentes an der Gesetzgebung durch die Worte kennzeichnet: »die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt«.

Des ferneren aber fragt es sich, wie weit erstreckt sich das Gebiet dieser »gesetz«gebenden Gewalt? Um hierauf eine zutreffende Antwort geben zu können, muss man sich zunächst über den Begriff des Gesetzes überhaupt klar zu werden versuchen.

---

[1]) Siehe Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, II. Auflage, Band I, Seite 407 ff.

[2]) Siehe v. Schulze-Gaevernitz, Das preussische Staatsrecht, II. Auflage, Band II, S. 21 ff, wo derselbe unter anderem ausdrücklich erklärt: »Der König ist nicht nur einer der Faktoren der Gesetzgebung, sondern der Gesetzgeber . . . .«.

Der konstitutionelle Staat ist auf die absolute Monarchie gefolgt und hat von dieser den Gesetzesbegriff übernommen, indem er denselben seinem Wesen entsprechend umgestaltete. In diesem Punkte besteht keine Meinungsverschiedenheit unter den gesamten Staatsrechtslehrern, wohl aber gehen die Ansichten darüber auseinander, was man unter »Gesetz« im konstitutionellen Staate zu verstehen habe.

Die eine Theorie — sie hat bisher nur wenige Vertreter gefunden und wird insbesondere von Zorn verteidigt[1]) — lehrt, indem sie staatlichen Imperativ und Rechtsetzung identificiert, dass jede rechtsverbindliche Willensäusserung des absoluten Monarchen ohne Rücksicht auf ihren Inhalt »Gesetz« sei. Dieser Gesetzesbegriff gliedere sich im konstitutionellen Staate weiter in »Gesetz im engeren Sinne« und in »Verordnung«. Einen inneren Unterschied gebe es zwischen diesen beiden Begriffen nicht. Der Inhalt beider könne der mannigfachste sein, wohl aber wichen »Gesetz im engeren Sinne« und »Verordnung« in ihrer äusseren Form von einander ab. Während das erstere die Zustimmung des Parlamentes zu seinem Inhalt verlange, sei dieses bei der letzteren nicht der Fall.

Untersucht man die vorstehende Theorie näher, so ergiebt sich als ihre logische Folgerung, dass ein begrifflicher Unterschied zwischen der Bestimmung des Bürgerlichen Gesetzbuches: »Die Rechtsfähigkeit eines Menschen beginnt mit der Vollendung der Geburt« und der Weisung des Richters an den Gerichtsdiener, die

[1]) Siehe Zorn, a. a. O., S. 401 und 402; v. Marlitz, Ueber den Begriff des konstitutionellen Gesetzes in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1880, Band 36, S. 241 ff; Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches, S. 3 ff.

Postsachen zu holen, nicht existiert. In beiden Fällen hat man es, da ja Befehl und Rechtsetzung identisch sein soll, mit dem Schaffen von objektivem Recht zu thun. Demnach hätte der Staat nur die einzige Aufgabe, ständig objektives Recht zu erzeugen, und es würde in ihm jede Scheidung zwischen Rechtsetzung, rechtanwendendem Urteil und Verwaltungsthätigkeit aufgegangen sein in dem allumfassenden Begriff des Rechtssatzes. Das Verdienst Jellinek's ist es, auf die eben vorgetragenen unhaltbaren Konsequenzen dieser aus dem Naturrecht herstammenden Theorie mit aller Schärfe hingewiesen und dieselbe dadurch endgültig widerlegt zu haben.[1])

Die andere, bei weitem von der Mehrzahl der Staatsrechtlehrer acceptierte Auffassung[2]) über den Gesetzesbegriff hat ihren Eingang in die moderne Wissenschaft durch Laband's Schrift gefunden: das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde 1871. Die hier aufgestellte Theorie ist später in dem Hauptwerk des genannten Autors »Das Staatsrecht des Deutschen Reiches« noch erweitert und vertieft worden. —

Laband versteht unter »Gesetz« in seiner Bedeutung für die Gegenwart zwei ganz verschiedene Begriffe, das »Gesetz im materiellen Sinn« und das »Gesetz im formellen Sinn«. Der an erster Stelle genannte Begriff ist nach der Laband'schen Theorie der zur Zeit der absoluten Monarchie ausschliessliche des Wortes »Gesetz« und bedeutet die rechtverbindliche Anordnung einer »Rechts«norm. »Gesetz im formellen Sinne« dagegen ist etwas, was erst mit dem

---

[1]) Siehe Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887, S. 233 ff.

[2]) Siehe Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band I, S. 488 ff. und 540 ff.; v. Schulze-Gaevernitz S. 1 ff. und die dort citierte reichhaltige Litteratur.

Aufkommen der konstitutionellen Monarchie ins Leben getreten ist. Da in derselben nicht bloss die rechtverbindliche Anordnung von Rechtsnormen, sondern auch gewisse andere nach der betreffenden Verfassung sich näher bestimmende staatliche Willensäusserungen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Parlamentes bedürfen und alles dieses »Gesetz« heisst, so ist damit der Begriff des »Gesetzes im formellen Sinn« geschaffen. Dasselbe bezeichnet demnach »eine Form, in welcher der staatliche Wille erklärt wird, gleichviel was der Inhalt dieses Willens ist«. Es sind also »Gesetz im materiellen und formellen Sinn« zwei durchaus getrennte Begriffe. Jeder von ihnen wird durch ein anderes Merkmal bestimmt, der eine durch den Inhalt, der andere durch die Form einer Willenserklärung.

In überzeugender Weise hat Jellinek[1]) dargelegt, wie der dem Worte »Gesetz« innewohnende, von Laband klar zum Ausdruck gebrachte Doppelsinn zuerst von Aristoteles behauptet worden ist, und wie sich dann diese Vorstellung von dem Gesetzesbegriff durch das Denken des Altertums und Mittelalters hindurch gezogen hat, um in der Gegenwart voll zur Geltung zu kommen. Gegenüber der historischen Basis, auf welcher sich die Lehre vom »Gesetz« im materiellen und formellen Sinn aufbaut, ist ein Widerspruch gegen sie kaum mehr möglich, und schliesse auch ich mich ihr an.

Indem ich also die Laband'sche Theorie meinen Betrachtungen zu Grunde lege, habe ich nunmehr zu untersuchen, in welchem Sinne das Wort »Gesetz« im Abs. 1 des Artikels 62 der preussischen Verfassungsurkunde gebraucht ist. Es handelt sich dabei um die Frage, ob unter der »gesetz«gebenden Gewalt die Gewalt zu verstehen ist, materielle oder nur formelle Gesetze zu erlassen.

[1]) Siehe Jellinek, a. a. O., S. 35—55.

Nimmt man das letztere an, so spricht man damit dem Könige die Befugnis zu, alle Materien im Staatsleben, zu deren Ordnung weder ein formelles Gesetz ausdrücklich erforderlich noch ergangen ist, selbständig durch Rechtsverordnungen zu regeln.

Hierbei mag noch darauf hingewiesen sein, dass die Ausführungsverordnungen, welche der König auf Grund des Artikels 45 der Verfassungsurkunde erlässt, ausser Verwaltungsvorschriften auch Rechtsnormen enthalten können. Letztere dürfen aber stets nur den Zweck verfolgen, ein ergangenes Gesetz wirklich auszuführen, müssen sich also immer intra legem bewegen. In der eben aufgerollten Streitfrage aber handelt es sich darum, ob der Monarch, ohne dass ein Gesetz erlassen ist, also praeter legem gewisse Gegenstände regeln kann.

Die in der Staatswissenschaft herrschende Theorie[1]) geht dahin, dass dem Worte »Gesetz« im Abs. 1 des Artikels 62 der materielle Gesetzesbegriff zu Grunde liegt, und hat ihren Standpunkt eingehend gerechtfertigt. Indessen sind auch Stimmen laut geworden, die eine entgegengesetzte Anschauung vertreten.[2]) Hierher gehört vor allem Arndt, der es sich insbesondere hat angelegen sein lassen, den Beweis zu erbringen, dass dem Könige nach Artikel 62 thatsächlich ein selbständiges Verordnungsrecht zukommt. —

[1]) Siehe Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des Königlichen Verordnungsrechtes nach preussischem Staatsrecht, 2. Auflage 1901, S. 22 und S. 28 ff.

[2]) Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, 1869 S. 74, und in Holtzendorfs Rechtslexikon s. v. Verordnungsrecht (III. 1059 ff); Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Band I, S. 475 ff; Zorn, a. a. O., S. 485; Arndt, Verordnungsrecht, S. 51 ff.; Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, S. 120 ff.; Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 156 ff.

Als durchschlagenden Grund für seine Meinung führt dieser Schriftsteller den Umstand ins Feld, dass die Verfassungsurkunde überall, wo sie zur Ordnung eines Gegenstandes ein formelles Gesetz verlange, dies ausdrücklich sage, z. B. Art. 2: »Die Grenzen des Staatsgebietes können nur durch ein Gesetz verändert werden.« Hieraus ergebe sich für alle diejenigen Materien, über deren Regelung die Verfassung sich ausschweige, ein selbständiges Verordnungsrecht des Monarchen.

Wie sehr diese sogenannte »Enumerationsmethode« mit welcher Arndt seine Meinung zu verteidigen sucht, bei näherer Prüfung versagt, hat Anschütz in seinem schon citierten Werk »Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt nach preussischem Staatsrecht« dargethan.[1]) Zunächst ist zu bemerken, dass ohne jede Systematik, in buntem Durcheinander alle die durch Gesetz zu regelnden Gegenstände in der Verfassung aufgeführt sind, dann aber — und damit zerfällt der Arndt'sche Beweisversuch in ein Nichts — wie wichtige Materien hat die Verfassungsurkunde nicht erwähnt, von denen man beim besten Willen nicht annehmen kann, dass es Absicht der Verfassung gewesen ist, sie durch Königliche Verordnungen regeln zu lassen. In erster Reihe ist hier das gesamte Privatrecht zu nennen. — Was die Regierung selbst angeht, so hat sie sich auch nicht auf den Arndt'schen Standpunkt gestellt. Sonst würde sich, wie Anschütz zeigt, »die preussische Gesetzgebungspolitik der letzten Jahrzehnte geradezu als eine Geschichte der versäumten Gelegenheiten zur Geltendmachung der selbständigen Verordnungsgewalt, als eine Kette unerklärlicher Machtkonzessionen der Krone an das Parlament darstellen«.[2])

[1]) Siehe Anschütz, a. a. O., S. 35 ff.

[2]) Siehe Anschütz, a. a. O., S. 47 ff.

In Wirklichkeit bedeuten die Äusserungen der Verfassungsurkunde, dass dieser oder jener Gegenstand durch Gesetz zu regeln sei, nichts anderes als Exemplifikationen für die Gesetzgebung, wie man sie auch in der constitution belge von 1831, dem Vorbilde der preussischen Verfassung, zahlreich findet. —

Richtiger Auffassung nach hat man also den Abs. 1 des Artikels 62 dahin zu interpretieren, dass dem Könige ein Verordnungsrecht praeter legem nicht zukommt. Von dieser allgemeinen Regel aber macht Artikel 63 der Verfassung eine Ausnahme.

Durch unvorhergesehene Ereignisse, die ihren Ursprung entweder im eigenen Staate oder in der allgemein politischen Weltlage haben, kann ein Notstand geschaffen werden, dessen unmittelbare Abhilfe zwar einerseits sehr erwünscht, andererseits aber nur durch ein formelles Gesetz möglich ist. Wenn in einem solchen Falle das Parlament nicht versammelt ist und man den schwerfälligen Gesetzgebungsapparat in Bewegung setzen wollte, um das betreffende Gesetz auf verfassungsmässigem Wege zu erlassen, so würde sich der daraus ergebende Verlust an kostbarer Zeit oft bitter rächen. Geht die Regierung auf eigene Hand vor und giebt mit Übergehung der Volksvertretung aus sich heraus das erforderliche Gesetz in Gestalt einer gewöhnlichen Verordnung, so macht sie sich wenigstens einer formellen Verfassungsverletzung schuldig, die nur durch Nachsuchen und Erteilung einer sogenannten Indemnitätsbill geheilt werden kann. Das englische Staatsrecht ist auf diesem Standpunkt stehen geblieben. Dagegen finden wir bereits in den ersten konstitutionellen Verfassungen auf deutschem Boden Versuche, die dieses Problem in befriedigenderer Weise zu lösen bestrebt sind, was § 66 der badischen Verfassung von 1818 und § 89 der württem-

bergischen Verfassung von 1819 lehren. Die Verfassungen der dreissiger Jahre des vergangenen Jahrhunderts haben sich gleichfalls eifrig bemüht, eine präcise gesetzliche Formel zu finden, nach welcher die Regierungen bei solchen Notfällen berechtigt sein sollten, aus sich heraus ein diesen Abhilfe schaffendes Gesetz zu erlassen. Dementsprechend bestimmt Artikel 63 der preussischen Verfassung:

»Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen.«

Da sich an dieses sogenannte »Notverordnungsrecht«[1]) des Königs eine Reihe von Streitfragen knüpft, und dasselbe auch heute noch eine unter Umständen sehr wichtige praktische Bedeutung für den gesamten preussischen Staat haben kann, sollen seiner Betrachtung die nachstehenden Erörterungen gewidmet sein. —

§ 2.

Die Entstehungsgeschichte des Artikels 63 der Verfassung vom 31. Januar 1850.

Was die Entstehung des Artikels 63 in der preussischen Verfassung angeht,[2]) so ist zunächst zu bemerken, dass

---

[1]) Der Ausdruck Notverordnungsrecht wird allgemein in der Staatsrechtswissenschaft zur Bezeichnung des in Frage stehenden Kronrechts gebraucht.

[2]) Siehe zu den nachstehenden Ausführungen die stenographischen Berichte der Verhandlungen der I. und II. Kammer 1849/50,

der im Mai 1848 der preussischen Nationalversammlung vorgelegte Regierungsentwurf, sowie der Kommissionsentwurf dieser Versammlung keine derartige Bestimmung enthielt. Erst die octroyierte Verfassung vom 5. Dezember desselben Jahres brachte unter den allgemeinen Bestimmungen im Artikel 105 Abs 2[1]) folgenden Satz:

»Wenn die Kammern nicht versammelt sind, können in dringenden Fällen unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden; dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen«

Nachdem im August 1849 das Parlament zusammenberufen war, um in Erfüllung des Artikels 112 der Verfassung die Revision derselben vorzunehmen, beschäftigte sich die aus dem Schosse der zweiten Kammer zu diesem Zwecke gebildete Revisionskommission auch mit Artikel 105 Abs. 2, und fand derselbe hier wenig Anklang. Er schien den Kommissionsmitgliedern in die Hände der Regierung eine viel zu weit gehende Machtfülle zu legen, die leicht dazu gemissbraucht werden könnte, die schwer errungenen Rechte des Volkes an der Gesetzgebung bei wichtigen Gelegenheiten illusorisch zu machen. Es war allerdings auf Grund des genannten Artikels nicht nur möglich, alle Materien des Staatswesens ohne Ausnahme zu regeln, sondern auch die Verfassung konnte beliebig abgeändert oder sogar ganz oder teilweise aufgehoben werden. Des ferneren war der Moment, in welchem es

---

v. Oppermann, Das Notverordnungsrecht der preussischen Verfassung, Inauguraldissertation, Göttingen 1897, S. 8 ff.

[1]) Der Absatz 1 des Artikels 105 lautete: »Gesetze und Verordnungen sind nur verbindlich, wenn sie zuvor in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind.«

dem König gestattet war, eine derartige Verordnung zu geben, durch den viel zu vagen Ausdruck »in dringenden Fällen« bezeichnet worden. Der Charakter der Dringlichkeit konnte sehr bald jeder beliebigen Sache unterstellt werden. Hierzu kam noch, dass gleich nach Erlass der Verfassung von dem Notverordnungsrechte ein sehr ausgiebiger Gebrauch gemacht wurde. Des Beispiels halber seien die Verordnung vom 30. Mai 1849 über die Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer, sowie diejenige vom 11. März 1850 erwähnt, welche über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechtes erging. Daher ist es wohl zu verstehen, dass sich in der Revisionskommission sogar eine stattliche Anzahl Mitglieder fanden, welche den Absatz 2 des Artikels 105 ganz beseitigt wissen wollten. Wenn dieselben immerhin die Minorität bildeten und mit ihrem Vorschlage nicht durchdrangen, so war doch andererseits auch die Majorität überzeugt, dass im Interesse der parlamentarischen Rechte des Volkes ein derartig formuliertes Notverordnungsrecht nicht beibehalten werden könnte. Demgemäss wurden verschiedene Abänderungsvorschläge gemacht, die sämtlich die Tendenz hatten, das dem Könige aus Art. 105 Abs. 2 zustehende Recht zu mindern. Z. B. wurde folgende Gestaltung des Notverordnungsrechtes vorgeschlagen:

»Über Gegenstände, die weder dem Gebiet der Verfassung noch dem der organischen Gesetzgebung angehören, dürfen, wenn die Kammern nicht versammelt sind, in dringenden, nach dem Schluss der Kammern eingetretenen Fällen, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden. Solche Erlasse sind unter der Bezeichnung »Königliche Anordnungen« bekannt zu machen und den

Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt sofort zur Genehmigung vorzulegen.«

In dieser Fassung waren dem Notverordnungsrecht wesentlich engere Grenzen gezogen. Es durften von ihm weder die Verfassung noch die organische Gesetzgebung berührt werden, wobei allerdings ein wenig unklar war, was man unter dem Ausdruck »organische Gesetzgebung« zu verstehen hatte. Man meinte damit den Erlass von formellen Gesetzen über diejenigen Materien, welche nach der Verfassung nur durch solche geregelt werden sollten. Die »dringenden Fälle« weiter mussten immer erst nach dem Parlamentsschluss eingetreten sein, so dass »Königliche Anordnungen« für die Zeit der Sitzungsperiode, in welcher die Kammern wegen Vertagung nicht versammelt waren, nicht zu ergehen hatten —

Die Formel endlich, welche die Kommission dem Schosse der zweiten Kammer zur Annahme vorlegte, lautete:

»Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen, die den Bestimmungen der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen.«

Im Gegensatz zu Abs. 2 des Art. 105 der Verfassung vom 5. Dezember 1848 war hier ein Notverordnungsrecht erstens nicht allgemein in »dringenden Fällen«, sondern nur dann statthaft, wenn »es die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes dringend erforderten«, und zweitens durfte dasselbe den »Bestimmungen der Verfassung« nicht

zuwiderlaufen. Trotzdem die Kommission geglaubt hatte, das Notverordnungsrecht in dieser Fassung dem Plenum der zweiten Kammer zur Annahme warm empfehlen zu können, fand dasselbe also gestaltet doch keine allgemeine Zustimmung bei diesem. Hingegen tauchten wieder Veränderungsvorschläge auf. Von den Anträgen, die in dieser Hinsicht gestellt wurden, wünschte der eine, dem Gebiete der Notverordnung auch die Verfassung einzuverleiben, während die übrigen dasselbe noch enger begrenzen wollten. Insbesondere sollten diejenigen Materien, welche die Verfassung durch »Gesetz« geordnet zu wissen wünschte, ausdrücklich dem Erlass von Notverordnungen entzogen werden. Das Resultat der gesamten Beratungen aber war die Annahme des Kommissionsvorschlages. Doch stellte die zweite Kammer in Erwägung, dem Notverordnungsrecht in der Verfassung einen anderen Platz zu geben. Es sollte in Zukunft nicht den Abs. 2 des Art. 105 bilden, sondern als ein besonderer Satz in den die Gesetzgebung behandelnden Artikel (damals 60, heute 62) eingefügt werden.

Die erste Kammer hatte gleichfalls an dem Kommissionsvorschlage Verschiedenes auszusetzen. Unter anderem wollte man durch Hinzufügen eines neuen Zusatzes, wie z. B.:

> »Sie (d. h. die Verordnungen) müssen wieder aufgehoben werden, wenn die Genehmigung der beiden Kammern, ehe die Jahressitzung derselben geschlossen wurde, nicht erfolgt ist.«

mehr Klarheit darüber schaffen, in welchem Moment die Notverordnungen ausser Kraft treten, falls sie nicht die Zustimmung des Parlamentes erhalten. — Nach mehrfachen Verhandlungen — es war die zweite Lesung — wurde von dem Plenum folgende Fassung angenommen:

»Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines unge-

wöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen.

Entstehen Zweifel darüber, ob gehörig verkündigte ohne Mitwirkung der Kammer erlassene Gesetze oder Verordnungen dieser Mitwirkung der Kammern bedurften, so steht es nur den Kammern zu, über die Gültigkeit solcher Gesetze und Verordnungen Beschlüsse zu fassen.«

Diese Formulierung unterschied sich von dem Kommissionsvorschlage in zwei Punkten. Der Einfachheit halber hatte man, anstatt »den Bestimmungen der Verfassung« zu sagen, den Ausdruck »der Verfassung« gebraucht. Dann aber — und das war wesentlich — bildete der dritte Satz eine ganz neue Erscheinung.

Die Folge hiervon war, dass die zweite Kammer sich noch einmal mit dem Notverordnungsrecht beschäftigen musste. Sie nahm die beiden ersten Sätze an, lehnte jedoch den Zusatz ab. Die erste Kammer erklärte darauf ihre Zustimmung zu den Beschlüssen der zweiten, behielt sich jedoch vor, später dafür einzutreten, dass der Zusatz als eine neue besondere Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werde.[1]) — Desgleichen hatte man sich über die Stellung des Notverordnungsrechtes in der Verfassung geeinigt; es sollte als ein besonderer Artikel dem heutigen Artikel 62 folgen. —

[1]) Dieser von der ersten Kammer geschaffene Zusatz hat thatsächlich, wenn auch in veränderter Form und nach schweren parlamentarischen Kämpfen, seinen Eingang in die heutige Verfassung gefunden und bildet den Absatz 2 des Artikels 106.

Dies also ist im kurzen der Werdegang des Artikels 63 der heutigen preussischen Verfassung, und sein endgültiger Wortlaut folgender:

»Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen.«

In diesem Zusammenhange soll endlich noch auf eine Bemerkung von Oppermanns eingegangen werden.[1]) Derselbe erklärt den Umstand, dass gerade dem Könige und nicht den Kammern die Befugnis erteilt sei, Notverordnungen zu erlassen, in folgender Weise. Der König sei ein ständiger Faktor der Gesetzgebung und habe nur einen Willen. Das Parlament dagegen sei nur hin und wieder versammelt und auch dann allein auf Berufung des Monarchen, und es gelte von ihm das Wort: »Viel Köpfe, viel Sinn«. Mithin könne, wenn durch Notfälle ein gesetzgeberisches Vorgehen plötzlich erforderlich ist und die Kammern nicht versammelt sind, von dem Monarchen eine raschere Entscheidung als von dem Landtage erwartet werden. Daher sei es naturgemäss, dass dem Könige das Notverordnungsrecht zustehe.

Diese Ausführungen von Oppermanns sind durchaus unrichtig. Sie beruhen auf der fälschlichen Annahme, dass der König und die Kammern an der Gesetzgebung gleichberechtigt seien Im Gegenteil ist in § 1 dargelegt

[1]) Siehe v. Oppermann, a. a. O., S. 22.

worden, dass der Monarch der entschieden bevorrechtigte, ja im eigentlichen Sinne der alleinige Gesetzgeber ist, und so vielmehr erklärt es sich, dass, wenn in gewissen Notfällen, um eine beschleunigte gesetzliche Abhilfe herbeizuführen, nur einer der beiden Gesetzgebungsfaktoren in Aktion treten soll, dieses der Monarch ist. Überhaupt ist der Gedanke ein Unding, dass auch die Kammern berechtigt sein könnten, aus sich heraus eine Notverordnung zu erlassen. Derselbe schlägt der gesamten Tendenz der preussischen Verfassung[1]) direkt ins Gesicht. Diese ist streng monarchisch, aber nicht demokratisch konstitutionell gehalten.

§ 3.

Die Voraussetzungen der Notverordnung.

Ihre Vorbedingungen sind vorhanden, sobald die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes ein sofortiges Einschreiten der gesetzgebenden Gewalt dringend verlangen und die Kammern nicht versammelt sind.

[2]) Wann wirklich eine derartige Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder ein solcher ungewöhnlicher Notstand vorliegen, wird immer quaestio facti sein, da diese Begriffe klar und bestimmt zu definieren wegen ihrer zur allgemeinen Natur nicht gut möglich ist

Für den an erster Stelle genannten Begriff mag als Beispiel erwähnt werden Artikel 111 der Verfassung. Derselbe erklärt Krieg und Aufruhr für geeignet, die öffentliche Sicherheit in Gefahr zu bringen. Desgleichen

[1]) Siehe v. Rönne, a. a. O., S. 134, Anm. 6, und Schwarz, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, I. Auflage, S. 123, Anm. A.

[2]) Siehe v. Oppermann, a. a. O., S. 25.

ist es sehr wohl denkbar, dass durch eine verheerende Seuche oder durch den Massenverkauf von schädlichen Nahrungsmitteln, die als solche vom Publikum nicht erkannt werden können, eine derartige Komplikation geschaffen wird.

Was den Begriff des ungewöhnlichen Notstandes angeht, so sei auf folgendes aufmerksam gemacht.

Nach Schwarz[1]) soll das Attribut der Ungewöhnlichkeit darauf hindeuten, dass der Notstand nicht so beschaffen sein darf, dass er bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit entweder seiner Existenz oder seiner Grösse nach vorausgesehen werden konnte. Dem gegenüber ist festzustellen, dass der Sprachgebrauch allgemein unter »ungewöhnlich« weiter nichts wie etwas aus dem Rahmen des Alltäglichen Fallendes versteht, wobei es ganz gleichgültig ist, ob dasselbe vorausgesehen werden kann oder nicht. Warum in dem Artikel 63 der Begriff des Ungewöhnlichen die Nebenbedeutung haben soll, welche Schwarz ihm beilegt, ist nicht einzusehen.

Es braucht sich weiter nicht nur um eine Gefahr für den Gesamtstaat zu handeln, sondern eine Notverordnung kann auch ergehen, wenn das Bedürfnis nach ihr bloss lokaler Natur ist. Andererseits muss aber der Grund einer derartigen Massregel stets in der Abwendung eines schweren, dem Volks- und Staatsleben drohenden Unheils liegen; nicht darf die Verordnung erlassen sein von dem Gesichtspunkt allgemeiner Nützlichkeitsrücksichten aus. Ein Notstand liegt aber auch dann vor, wenn die Verwirklichung von Verpflichtungen, welche die Regierung anderen Staaten gegenüber auf sich genommen hat, eine unverzügliche Regelung durch formelle Gesetze verlangen. Sind

[1]) Siehe Schwarz, a. a. O., S. 207, Anm. A. 3.

indessen in fremden Staaten Notlagen eingetreten, und können dieselben durch ein eventuelles preussisches Gesetz beseitigt werden, so ist das Ergehen einer Notverordnung hier jedenfalls ausgeschlossen, da es sich im Sinne des Artikels 63 nur um einen Notstand für den preussischen Staat selber handeln kann.

Zu diesen soeben besprochenen, miteinander korrespondierenden Voraussetzungen für das Platzgreifen einer Notverordnung tritt, wie schon erwähnt, noch diejenige hinzu, dass die Kammern nicht versammelt sind. Dieses Moment ist selbstverständlich auch dann als gegeben anzunehmen, wenn das Parlament nicht geschlossen, sondern nur vertagt ist. Immer aber hat der Monarch, bevor er von seinem Kronrecht Gebrauch macht, sich der ihm im Artikel 76 der Verfassung auferlegten Pflicht zu erinnern. Gemäss dieser Bestimmung hat er eine ausserordentliche Sitzung des Landtages abzuhalten, sobald es die Umstände erheischen. Ob der König es für gut befindet, dieses zu thun oder zu lassen, wird stets von der Bedeutung und Dringlichkeit des zu ordnenden Gegenstandes abhängen.

Sollte im konkreten Falle eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem verantwortlichen Ministerium und dem Landtage darüber bestehen, ob thatsächlich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder ein ungewöhnlicher Notstand den Erlass einer Notverordnung dringend erfordert haben, und eine Verständigung über diesen Punkt zwischen beiden Teilen nicht dahin erzielt werden, dass der Landtag ein die Notverordnung rechtfertigendes Bedürfnis für vorgelegen erachtet, so fragt es sich, ob eventuell eine Anklage des Ministeriums wegen Verfassungsverletzung zulässig ist.[1]) Bornhak verneint dies unter allen

[1]) Praktisch würden diese Ausführungen erst Bedeutung haben, wenn ein den Artikel 61 der Verfassung ausführendes Gesetz ergangen ist.

Umständen.[1]) Er ist der Ansicht, dass die Frage, ob die Voraussetzungen für eine Notverordnung vorhanden gewesen sind oder nicht, eine rein subjektive ist. Das ist zweifellos richtig, weil sich, wie schon hervorgehoben, positive Normen für das Vorliegen der genannten Vorbedingungen einer Verordnung mit Gesetzeskraft nicht aufstellen lassen. Wenn Bornhak aber weiter erklärt, dass ein Ministerium eine derartige Verordnung immer nur in der Überzeugung gegenzeichnen kann, dass jene gesetzlichen Voraussetzungen für sie gegeben sind, so muss gegen diese Behauptung durchaus Front gemacht werden. Sollte es nicht auch möglich sein, dass ein dem Könige sehr willfähriges Ministerium die Kontrasignatur vollzieht, trotzdem es sich sagt, dass eigentlich gar kein Verlangen nach einer Notverordnung vorhanden gewesen sei? Ich

---

[1]) Siehe Bornhak, a. a. O., S. 509 u. 510, wo es unter anderem heisst: »Ob diese Voraussetzungen (d. h. für die Notverordnung) vorliegen, ist aber, wie bereits ausgeführt wurde, eine Frage der politischen Zweckmässigkeit, über die das Ministerium anderer Ansicht sein kann wie der Landtag. Übernimmt das Ministerium die Gegenzeichnung einer Notverordnung, so kann es dies nur thun in der Überzeugung, dass die gesetzlichen Voraussetzungen einer solchen vorliegen. Es handelt demgemäss unter allen Umständen gesetzmässig. Wollte der Landtag die Notwendigkeit der Verordnung prüfen und, wenn er dieselbe nicht anerkennt, das Ministerium zur Verantwortung ziehen, so läge hierin eine doppelte Gesetzwidrigkeit, denn es besteht weder eine Verantwortlichkeit des Ministeriums dem Landtage gegenüber noch eine sogenannte politische Verantwortlichkeit des Ministeriums für die Zweckmässigkeit seiner Amtshandlungen einer andern Person oder Körperschaft gegenüber als dem Könige persönlich.«

Auf die Behauptung Bornhaks von einer doppelten Gesetzwidrigkeit gegenüber einer diesbezüglichen Ministeranklage ist oben nicht weiter eingegangen worden, da die Ausführungen hierüber eine eingehende Besprechung von Bornhaks sehr eigentümlichen Anschauungen über die Ministerverantwortlichkeit überhaupt erforderten, was allzuweit von unserem Thema fortführen würde.

glaube, man wird das ohne weiteres bejahen können, und ist es daher grundsätzlich zulässig, dass ein Ministerium in jener Hinsicht sehr wohl der Verfassungsverletzung geziehen werden kann. Die Entscheidung über eine derartige Anklage würde um so schwieriger sein, als man dazu in den Seelen der betreffenden Staatsdiener lesen müsste. Dieselben sind zweifellos schuldig zu sprechen, sobald man ihnen nachweist, dass sie bei der Beurteilung über das Bedürfnis nach einer Notverordnung offenbar wider besseres Wissen gehandelt haben. Ja, selbst wenn den Ministern nur der Vorwurf der groben Fahrlässigkeit gemacht werden kann, erscheint, meines Erachtens wenigstens, eine Anklage wegen Verfassungsverletzung durchaus begründet.[1]) Das Notverordnungsrecht ist gewiss eine sehr lobenswerte, praktische Einrichtung der Verfassung, soll aber nur im Falle eines ernstlichen Notstandes zur Anwendung kommen und nicht dazu gemissbraucht werden, die Rechte des Parlamentes zu verkümmern.

§ 4.

Der Inhalt der Notverordnung.

Für den Inhalt einer Notverordnung enthält Artikel 63 nur die Bestimmung, dass derselbe der Verfassung nicht zuwider laufen darf.

Es versteht sich eigentlich von selber, dass, wenn es schon einem gewöhnlichen formellen Gesetz nicht möglich ist, die Verfassung abzuändern oder aufzuheben, niemals das Surrogat für dasselbe dazu im stande sein kann.[2]) Daher ist es natürlich auch unstatthaft, wenn eine Verordnung mit Gesetzeskraft etwa gegen die für die moderne

[1]) In gleichem Sinne äussert sich v. Schulze, a. a. O., S. 35.
[2]) Siehe Schwarz, a. a. O., S. 208, Anm. A. 5.

preussische Verfassung massgebenden und in der Verfassungsurkunde ausdrücklich proklamierten staatsrechtlichen Grundsätze verstossen würde, wie z. B. gegen die Bestimmung in Artikel 9, dass alle Preussen vor dem Gesetz gleich sind.

Hebt eine derartige Verordnung nichtsdestoweniger eine Verfassungsvorschrift auf oder ändert sie ab, so liegt ein formeller Rechtsbruch von seiten der Regierung vor oder, wie Schulze es sehr radikal bezeichnet, ein offenbarer Staatsstreich, eine Revolution von oben.[1]) Es bleibt den Kammern in einem solchen Falle selbstverständlich unbenommen, und kann sich auch in der That so gestalten, dass sie, überzeugt von der Zweckmässigkeit der Verordnung, dieselbe trotz ihrer Verfassungswidrigkeit billigen und dem verantwortlichen Ministerium Indemnität erteilen.

Die Verfassungsgesetze bestehen nun aber aus den Bestimmungen der Verfassungsurkunde und den bezüglichen Novellen derselben. Wenn ferner in einer Reihe von Artikeln der Verfassungsurkunde darauf hingewiesen wird, dass dieser oder jener Gegenstand durch ein »Gesetz« zu regeln ist, so ist es klar, wie Held richtig ausführt, »dass zwar das erst zu Ordnende nicht als Verfassungsgesetz zu betrachten sei, wohl aber die dieses vorschreibende Bestimmung der Verfassungsurkunde«.[2]) Ob aber eine

[1]) Siehe v. Schulze, a. a. O., S. 35.

[2]) Siehe Held, System des Verfassungsrechts, B. II S. 61 No. 1 Dort heisst es: »In der Bestimmung der Verfassungsurkunden, dass dieser oder jener Satz durch Gesetz zu ordnen sei, liegt . . . zugleich aber die Bestimmung, dass das erst zu Ordnende nicht als Verfassungsgesetz zu betrachten sei. Wohl aber ist ein derartiger allgemeiner Grundsatz oder eine solche Bestimmung einer Verfassung, dass dieses oder jenes durch Gesetz zu ordnen sei, selbst ein Verfassungsgesetz.« (v. Schulze, a. a. O., S. 36, Anm 1.)

Notverordnung im Einklang mit der Verfassung erlassen wird, wenn diese für die Regelung der betreffenden Materie ein Gesetz verlangt, ist äusserst strittig und von hoher praktischer Bedeutung, da jene Gesetze bisher noch nicht alle ergangen sind.

Bei den Erörterungen über diesen Punkt mag zunächst v. Schulze[1]) gehört werden. Derselbe vertritt die Ansicht, dass die Verfassung damit, dass sie die Ordnung einer Materie einem Gesetz vorbehalte, dem Parlamente die Sicherheit geben wolle, dass der für das Staatsleben oft sehr wichtige Gegenstand nicht ohne seine Mitwirkung geregelt werde. Dagegen lässt sich schlechterdings nichts einwenden, falsch aber ist es, wenn v. Schulze diese ratio legis für vernichtet erklärt, sobald dort dem Notverordnungsrecht ein Platz eingeräumt werde, und demselben daher nach jener Richtung hin jede Existenzberechtigung abspricht. Das heisst einfach das Kind gleich mit dem Bade ausschütten. Eine Notverordnung ist eine sehr seltene und an sich nur vorübergehende Erscheinung von verhältnismässig kurzer Zeitdauer. Sobald die Kammern wieder versammelt sind, ist die Regierung verfassungsmässig verpflichtet, die Verordnung dem Landtage sofort zur Genehmigung vorzulegen, und kann ihr von diesem ebenso gut das Lebenslicht gleich wieder ausgeblasen, wie der Charakter eines Gesetzes verliehen werden. In diesem Momente aber kommt jene oben erwähnte ratio legis klar zur Geltung.[2]) Sie ist bei Erlass der Notverordnung nur scheintot und keineswegs vernichtet. Demnach basieren die Behauptungen v. Schulzes, dass eine Verordnung mit Gesetzeskraft nicht zu ergehen habe, wenn die Ver-

[1]) Siehe v. Schulze, a. a. O., S. 36 und 37.

[2]) Im gleichen Sinne äussert sich v. Oppermann, a. a. O., S. 44.

fassung ein Gesetz verlange, auf einem ganz hinfälligen Grunde und entbehren daher jeder Überzeugungskraft.

In demselben Sinne wie v. Schulze entscheidet auch Schwarz[1]) die Streitfrage. Letzterer weist dabei auf den Sprachgebrauch des Wortes »Gesetz« in der Verfassungsurkunde hin und versteht unter ihm eine mit Zustimmung der Volksvertretung zu stande gekommene Norm, was zweifellos richtig ist. Nach seiner Meinung müsste daher Artikel 63, wenn eine Notverordnung auch dann am Platze sei, sobald die Verfassung ein Gesetz wünsche, den König nicht ermächtigt haben, unter gewissen Bedingungen »Verordnungen mit Gesetzeskraft«, sondern »Gesetze ohne Zustimmung des Landtages« zu erlassen. Schwarz übersieht hierbei vollständig, dass der letztere Begriff genau dasselbe darstellt wie der erstere, nur in der Ausdrucksweise von jenem verschieden ist. »Gesetz ohne Zustimmung des Landtages« ist eben auch nur eine Königliche Verordnung, während die Verfassung, sobald sie für die Regelung einer Materie ein Gesetz vorsieht, dabei stets an ein »Gesetz im formellen Sinne« denkt, was ja Schwarz selber behauptet. Danach ist seinen Bemühungen, in dieser Weise das Problem nach der oben erwähnten Richtung hin zu lösen, weiter kein Wert beizumessen.

Indessen nehmen Schwarz wie v. Schulze keinen isolierten Standpunkt in der Wissenschaft bei der Behandlung des vorliegenden Themas ein, sondern z. B. v. Rönne und E. A. Chr. haben für die aufgerollte Streitfrage dieselbe Antwort wie jene beiden Autoren. Jüngst ist noch v. Oppermann in seiner schon mehrfach citierten Dissertation bestrebt gewesen, klar zu legen, dass eine Verordnung mit Gesetzeskraft ausgeschlossen sei, sobald die

[1]) Siehe Schwarz, a. a. O., S. 209.

Verfassung ein Gesetz verlangt.[1]) Aus der Reihe von Argumenten, welche dieser für seine Anschauung ins Feld führt, sollen hier die hauptsächlichsten hervorgehoben und kritisch beleuchtet werden.

v. Oppermann[2]) beginnt seine Beweisführung mit einem Rückgriff auf folgendes Moment aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 63. Bei den Beratungen über die Redaktion desselben in den Revisionskammern waren verschiedentliche Anträge gestellt, welche die in der Verfassung dem formellen Gesetz reservierten Gebiete der Notverordnung entziehen wollten.[3]) Sämtliche derartige Vorschläge wurden abgelehnt. An diese Thatsache knüpft v. Oppermann an und warnt davor, auf sie bei der Interpretation des Artikels 63 Gewicht zu legen, da man oft einen Antrag nicht bloss seines Inhaltes wegen, sondern auch mit Rücksicht darauf ablehne, dass man ihn für überflüssig halte. Diese Beurteilung der gedachten Vorgänge bei Formulierung des Notverordnungsrechts trifft meines Erachtens nicht das Richtige. Die Mitglieder der Revisionskammern waren durch das zahlreiche Erscheinen von Verordnungen mit Gesetzeskraft gleich nach Erlass der Verfassung auf das Notverordnungsrecht besonders aufmerksam geworden und haben sich daher mit dessen Regelung, wie in § 2 dargethan ist, eingehend beschäftigt. Aus diesem Grunde scheint es mir geradezu ausgeschlossen zu sein, dass die genannte Volksvertretung jene hoch wichtigen Anträge deshalb zurückwies, weil sie annahm,

[1]) Siehe v. Rönne, a. a. O., S. 371 ff.; E. A. Chr. (v. Stockmar) in Aegidi's Zeitschrift für deutsches öffentliches Staatsrecht, Band I, S. 237 ff.; v. Oppermann, s. o., S. 29 ff.

[2]) Siehe v. Oppermann, a. a. O., S. 29 ff.

[3]) Dieser Vorgang ist in der Entstehungsgeschichte des Artikels 63 besonders hervorgehoben (S. 11/12 der Ausführungen).

dass dieselben kein neues Moment brächten. Im Gegenteil ist in den Revisionskammern die principielle Bedeutung jener Vorschläge sehr wohl erkannt worden. Bei den Beratungen über dieselbe wurde ausdrücklich betont, dass, wenn man ihnen stattgebe, kein Platz für die Notverordnung bliebe.[1]) Demnach ist die oben mitgeteilte Warnung v. Oppermann's durchaus ungerechtfertigt. Vielmehr hat man allen Grund, jenen Vorgang aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 63 bei dessen Auslegung besonders zu berücksichtigen. Dann gelangt man naturgemäss zu der auch von mir vertretenen Anschauung, dass eine Verordnung mit Gesetzeskraft auch für den Fall ergehen könne, dass die Verfassung ein Gesetz wünscht.[2])

Des weiteren wendet sich v. Oppermann gegen Arndt, der gleichfalls die obige Ansicht teilt, und sucht ihn zu widerlegen. Arndt geht bei der Verteidigung seiner Meinung davon aus, dass die Verfassung für gewöhnlich, wenn sie einen Gegenstand durch ein formelles Gesetz geordnet wissen wolle, sich der Ausdrücke »durch ein Gesetz«, im »Wege der Gesetzgebung«, »durch die Gesetzgebung« und ähnlicher mehr zu bedienen pflege. In vier Fällen jedoch finde man eine hiervon wesentlich abweichende Terminologie:

» . . nur durch ein mit Zustimmung der Kammern

---

[1]) Siehe Stenographische Berichte der zweiten Kammer 1849, 1850, Band II, 29. Sitz. v. 5. Oktober 1849.

[2]) Diese Ansicht vertreten ferner: v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. Auflage 1880, § 47, S. 153; v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preussen, Band II, 3. Abt. des Handbuches des öffentlichen Rechtes von Marquardsen, § 48, S. 174; Bornhak, a. a. O., S. 511 ff.; Arndt, »Wann verstösst der Inhalt einer Notverordnung gegen die preussische Verfassungsurkunde?«; im Archiv für öffentliches Recht von Laband und Stoerk, Band IV, S. 438 ff.

zu erlassendes Gesetz . .« (Art. 65) ». . ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern erlassenes Gesetz . .« (Art. 94), . . ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz . .« (Art. 95), » . . auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung, wobei in jeder Kammer die gewöhnliche absolute Mehrheit . .« (Art. 107).

Einen offenbaren Grund für eine derartige Handlungsweise der Verfassungsurkunde erklärt Arndt nur darin sehen zu können, dass grundsätzlich das dem formellen Gesetz vorbehaltene Gebiet der Notverordnung nicht verschlossen sein solle. Und in der That wird die Richtigkeit dieser Behauptung durch ein Moment aus dem Werdegange des Artikels 95 der Verfassungsurkunde bestätigt. Die Revisionskommission der zweiten Kammer wendete gegenüber der Regierungsproposition No. X vom 7. Januar 1850: »es kann im Wege der Gesetzgebung ein besonderer Gerichtshof u. s. w.« ein, dass nach dieser Formulierung auch eine Notverordnung den betreffenden Gegenstand regeln könnte. Um eine derartige Auslegung zu verhindern, beschloss die zweite Kammer, den Passus »im Wege der Gesetzgebung« zu streichen und statt dessen zu sagen: »durch ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz«. Nichtsdestoweniger protestiert v. Oppermann gegen die oben wiedergegebene Motivierung, mit welcher Arndt seine Anschauung zu rechtfertigen sucht, indem er erklärt, dass die Auffassung der Revisionskommission und der zweiten Kammer bezüglich jener Regierungsproposition keine »authentische Interpretation« der Verfassung bedeute. Formell ist diese Behauptung zutreffend, sachlich jedoch nicht. Die Revisionskammern haben bei dem Zustandekommen der Verfassung in ihrer endgültigen Gestalt nicht nur sehr thätig mitgewirkt, sondern sich auch mit den einzelnen Artikeln eingehend

beschäftigt, und müssen infolgedessen am besten wissen, was eine Verfassungsbestimmung sagen will oder nicht. Mit vollem Recht darf man daher, wenn über die Auslegung eines Artikels Zweifel bestehen, eine hierauf bezugnehmende Äusserung der Revisionskammern als ausschlaggebend für die Interpretation ansehen v. Oppermann hat dementsprechend mit seinem Bemühen, Arndt zu widerlegen, kein Glück gehabt. —

Nunmehr unternimmt es v. Oppermann, aus dem Sprachgebrauch der Verfassung selber den Nachweis zu führen, dass, wenn dieselbe einen Gegenstand im Wege der Gesetzgebung geordnet zu wissen wünsche, unter allen Umständen nur an ein Gesetz mit vorheriger Zustimmung der Kammern denke. Zu diesem Zwecke citiert er die Eingangsformel der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850:

»Wir Friedrich Wilhelm . . . . thun kund und fügen zu wissen, dass Wir, nachdem die von Uns unterm 5. Dezember 1848 vorbehaltlich der Revision im ordentlichen Wege der Gesetzgebung verkündigte und von beiden Kammern Unseres Königreiches anerkannte Verfassung des preussischen Staates der darin angeordneten Revision unterworfen ist, die Verfassung in Übereinstimmung mit beiden Kammern endgültig festgestellt haben.«

Hiernach sei also, so führt v. Oppermann weiter aus, in der Verfassung vom 5. Dezember 1848 ihre Revision im »ordentlichen Wege der Gesetzgebung« vorbehalten gewesen, was sich allein auf den Artikel 112 der Verfassung beziehen könne:

»Die gegenwärtige Verfassung soll sofort nach dem ersten Zusammentritt der Kammern einer Revision auf dem Wege der Gesetzgebung unterzogen werden.«

Aus dem Umstande aber, dass diese Bestimmung nur von einer Revision im »Wege der Gesetzgebung« spreche,

während die Eingangsformel zur Verfassung vom 31. Januar 1850 von einer solchen im ordentlichen Wege der Gesetzgebung rede, folgert v. Oppermann ohne weiteres, dass die letztere unter »dem Wege der Gesetzgebung« dasselbe verstehe wie unter dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung, d. h. die Gesetzgebung im Sinne des Artikels 62 der Verfassung.

Gegenüber diesen Behauptungen ist zunächst zu bemerken, dass die Eingangsformel zu der Verfassung vom 31 Januar 1850 noch gar keinen Teil derselben bildet, sondern dass diese richtiger Auffassung nach erst mit dem Passus beginnt: »Titel I«[1]). Daher hätte v. Oppermann korrekter Weise die Frage aufwerfen und beantworten müssen, ob der Sprachgebrauch der Eingangsformel überhaupt ein authentisches Interpretationsmittel für die Auslegung der Verfassung bilde. Aber selbst wenn man dieses bejaht, kann ich dem Schlusse, welchen der genannte Autor aus der abweichenden Ausdrucksweise jener beiden miteinander verglichenen Textstellen zieht, nicht beistimmen. Im Gegensatze zu v. Oppermann scheint mir aus dem genannten Momente vielmehr hervorzugehen, dass in der Verfassung vom 31. Januar 1850 gerade ein Unterschied zwischen dem »Wege der Gesetzgebung« und dem »ordentlichen Wege der Gesetzgebung« gemacht wird. Welchen Sinn hätte es denn sonst gehabt, wenn unter den beiden Begriffen dasselbe verstanden würde, in der Eingangsformel die Terminologie des apostrophierten Artikels 112 der Verfassung vom 5. Dezember 1848 in der erwähnten Weise abzuändern? Die einzig richtige Erklärung für diesen Vorgang liegt darin, dass in der Verfassung vom 31. Januar 1850 unter »dem Wege

[1]) S. Zorn, a. a. O., S. 59.

der Gesetzgebung« ein Doppeltes verstanden wird, der »ordentliche Weg des formellen Gesetzes« und der »ausserordentliche der Notverordnung«. Dem entsprechend musste man in der Eingangsformel zu ihr, um deutlich zu Tage treten zu lassen, dass die Verfassung vom 5. Dezember 1848 mit Zustimmung der Kammern abgeändert sei, die Fassung des Artikels 112 der letzteren dahin korrigieren, dass man nicht von einer Revision »im Wege«, sondern »im ordentlichen Wege« der Gesetzgebung redete. — Wenn v. Oppermann also glaubt, in der oben wiedergegebenen Weise seine Meinung, dass die Verfassung unter dem Wege der Gesetzgebung stets nur die Gesetzgebung im Sinne des Artikels 62 meine, stichhaltig begründet zu haben, so beruht das auf einem Irrtum. Scheinbar jedoch wird seine Ansicht durch Artikel 119 bestätigt, welcher mit Artikel 112 der Verfassung vom 5. Dezember 1848 korrespondiert. Dieser erklärt bekanntlich, dass die Verfassung »im Wege der Gesetzgebung« revidiert werden solle, wobei er zweifellos an den Weg des formellen Gesetzes dachte, jener aber spricht von der auf dem »Wege der Gesetzgebung« vollendeten gegenwärtigen Revision. Danach würde also doch die heutige Verfassung mit dem Ausdrucke »im Wege der Gesetzgebung« den Sinn verbinden, welchen ihr v. Oppermann unterstellt. Indessen ist ein Moment hierbei übersehen worden. Am Schlusse des Artikels 119 steht in Klammern: Artikel 62. Welche Bedeutung hat dieser Zusatz? Er bildet die Ergänzung zu dem Passus des Artikels »im Wege der Gesetzgebung« und will sagen, dass man hierunter den ordentlichen Weg des formellen Gesetzes und nicht den ausserordentlichen der Notverordnung zu verstehen habe. Hätte die Verfassung das letztere für selbstverständlich gefunden, so hätte es des Hinweises auf Artikel 62 nicht bedurft. Damit ist aber

in dem Artikel 119 kein Stützpunkt für die Meinung v. Oppermann's zu finden. —

Als letzten und angeblich durchschlagenden Grund für seine Beurteilung der Streitfrage bringt derselbe die Thatsache vor, dass man bei der Revision der Verfassung vom 5. Dezember 1848 die dem formellen Gesetze vorbehaltenen Gebiete überhaupt nicht in Zusammenhang mit Artikel 63 gebracht habe, da dessen Voraussetzungen dort nie zutreffen würden, und das dem die Wirklichkeit entspreche.

Diese Behauptungen stehen zunächst in Widerspruch damit, dass in der ersten Kammer diejenigen Anträge, welche die dem formellen Gesetz reservierten Materien der Regelung durch Notverordnung entziehen wollten, erst zurückgezogen wurden, nachdem der Minister v. Manteuffel in der Verhandlung vom 3. November 1849 erklärt hatte:

»Die Weltgeschichte nehme auf das Zusammensein der Kammern keine Rücksicht, und daher werde sich die Regierung häufig in der Notwendigkeit sehen, durch gesetzliche Verordnungen für den preussischen Staat einzuschreiten, auch wenn die Kammern nicht versammelt sind.«[1])

Des ferneren werden die obigen Ausführungen des genannten Autors bereits durch die zweite auf Grund des Artikels 63 ergangene Verordnung vom 12. November 1850 widerlegt. Dieselbe führte neue Steuern ein, übernahm Staatsgarantien und schuf Anleihen, wurde aber trotzdem nicht für verfassungswidrig erklärt weder ihres Inhaltes noch ihrer Voraussetzungen wegen. Mithin ist auch dieser Versuch v. Oppermann's, seine Anschauung zu rechtfertigen, als gescheitert anzusehen.

---

[1]) Siehe Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, III. Auflage, S. 127.

Vergegenwärtigt man sich die gesamten bisherigen Erörterungen dieses Paragraphen noch einmal, so muss man meines Erachtens wenigstens zu der Überzeugung gelangen, dass der Erlass von Notverordnungen durchaus nicht da ausgeschlossen ist, wo die Verfassung auf den Weg der Gesetzgebung hinweist.

Ferner ist in § 1 dieser Ausführungen dargelegt worden, dass die Äusserungen der Verfassung, nach welchen dieser oder jener Gegenstand durch Gesetz zu regeln sei, nichts weiter als reine Exemplifikationen für die Gesetzgebung bedeuten. Auch bliebe für die Notverordnung, wenn man annähme, dass sie überall da ausgeschlossen wäre, wo die Verfassung ein Gesetz verlange, ein nur so kleines Gebiet übrig, dass ihre praktische Bedeutung nur sehr gering sein würde, und unverständlich wäre es, warum die Regierung unter diesen Umständen grossen Wert darauf gelegt hätte, dass der so aufzufassende Artikel 63 in die heutige Verfassung aufgenommen wurde.

Am besten und am kürzesten führt man sich wohl die ratio legis dieses Artikels vor Augen, wenn man ihn in Zusammenhang mit Artikel 62 so liest, dass man Absatz 2 und 3 des letzteren fortlässt, die nur den Absatz 1 näher detaillieren. Da offenbart sich einem des Rätsels Lösung:

Unter gewissen Bedingungen und Voraussetzungen soll auch heute noch die ganze Fülle der »gesetzgebenden Gewalt« in der Hand des Königs vereinigt sein.

§ 5.

Die Form der Notverordnung.

Artikel 44 der Verfassungsurkunde bestimmt, dass alle Regierungsakte des Königs zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers bedürfen, welcher dadurch

die Verantwortlichkeit übernimmt. Seiner Herrschaft ist daher auch die Notverordnung unterlegen, nur fragt es sich, ob dieselbe, weil sie nach Artikel 63 unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums zu ergehen hat, von jedem Mitgliede desselben kontrasigniert werden muss, oder ob es nicht vielmehr genügt, dass dieser Akt von einer beliebigen Anzahl der betreffenden Minister vorgenommen wird?

Die letztere Anschauung findet man mehrfach in der Litteratur vertreten und, wie folgt, begründet.[1])

Weder explicite noch implicite sei irgendwo in der Verfassung ausgesprochen, dass eine Verordnung mit Gesetzeskraft die Gegenzeichnung aller Minister verlange. Auch sei diese für die Verantwortlichkeit der Mitglieder des Ministeriums ohne Belang, da letztere nach Artikel 63 ipso iure für den Erlass der Notverordnung verantwortlich seien. Desgleichen würde der Zweck der Kontrasignatur, ohne weitere Beweisführung festzustellen, wer von den Ministern an dem Regierungsakte mitgewirkt habe, ebenfalls schon durch jene Vorschrift des genannten Artikels erreicht.

Diesen Ausführungen kann ich nicht beistimmen, sondern bin der entschiedenen Ansicht, dass eine Verordnung mit Gesetzeskraft von jedem Mitglied des Staatsministeriums kontrasigniert werden muss. Zwar existiert in der Verfassung eine besondere Bestimmung über diesen Punkt nicht, aber eine aufmerksame Betrachtung des Artikels 44 scheint mir meine Anschauungsweise zu rechtfertigen. In dem Wortlaut desselben heisst es nicht: »Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher die Verantwort-

[1]) Siehe v. Oppermann, a. a. O., S. 43, und Schwarz, a. a. O., S. 208, Anmerkung A. 4.

lichkeit übernimmt, sondern welcher *dadurch* die Verantwortlichkeit übernimmt.«[1]) Auf dieses Moment kann meines Erachtens nach nicht genug Gewicht gelegt werden. Dasselbe giebt deutlich zu verstehen, dass die Verantwortlichkeit eines Ministers rechtlich erst durch seine Gegenzeichnung eintritt. Hieraus folgt, dass, sobald für einen Regierungsschritt des Monarchen sämtliche Minister die Verantwortung zu tragen haben, sie alle diesen Akt vollziehen müssen. Demgemäss ist es ein notwendiges formelles Erfordernis für eine Notverordnung, dass sie von jedem Mitglied des Staatsministeriums kontrasigniert wird. Diese Vorschrift ist jedoch keineswegs eine rein instruktionelle, sondern ihr Ausserachtlassen bewirkt vielmehr die Nichtverbindlichkeit der Verordnung zufolge Absatz 1 des Artikels 106. Nach demselben sind Gesetze und Verordnungen nur verbindlich, wenn sie in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind. Dazu gehört bei der Notverordnung — wie eben dargelegt — die Gegenzeichnung aller Minister, und ist dieselbe demnach allein rechtsverbindlich, wenn diese Bedingung erfüllt ist.

Eine andere ausdrückliche Bestimmung als diejenige in Artikel 63 enthält die Verfassung hinsichtlich der äusseren Gestaltung einer Verordnung mit Gesetzeskraft nicht. Man wird es aber bei der Publikation einer Notverordnung analog der Bekanntmachung eines Gesetzes — bei derselben wird stets die Mitwirkung der Kammern erwähnt — als ordnungsgemäss anzusehen haben, dass in ihrem Eingange auf ihren Charakter hingewiesen, d. h. auf Artikel 63 Bezug genommen wird, was auch thatsächlich bisher immer geschehen ist.[2])

---

[1]) Siehe v. Rönne, a. a. O., S. 374, Anmerkung 2.
[2]) Siehe v. Oppermann, a. a. O., S. 50.

§ 6.

Die Geltungsdauer der Notverordnung.

Aus dem Schlusssatz des Artikels 63 ergiebt sich für die Regierung die unleugbare verfassungsmässige Pflicht, die Notverordnung bei der nächsten Session des Landtages den beiden Kammern »sofort«, d. h. ohne schuldhaftes Zögern, zur Genehmigung vorzulegen.[1]) Und zwar hat die Vorlage, wenn nicht besondere Umstände es zufällig unmöglich machen, zugleich an das Herren- wie Abgeordnetenhaus zu erfolgen, da beide das gleiche Prüfungsrecht haben und es rechtlich keinen Unterschied macht, ob nur eine oder beide Kammern ihre Genehmigung versagen. Sollte die Regierung es aus irgend welchen Gründen unterlassen,[2]) die Verordnung dem Landtage zur Billigung zu unterbreiten oder damit auch nur doloser Weise zögern, so können die Kammern aus sich heraus die Verordnung einer Prüfung unterziehen und etwaige Beschlüsse darüber dem Staatsministerium übermitteln oder eine Adresse in dieser Hinsicht an den König richten. Im übrigen ist ein derartiges Verhalten der Regierung als Verfassungsbruch aufzufassen.

Was die Prüfung der Verordnung mit Gesetzeskraft durch den Landtag selbst angeht, so hat der letztere bei diesem Akte von einem doppelten Gesichtspunkt auszugehen:

Juristisch wird festzustellen sein, ob die Notverordnung erlassen ist im Rahmen der dabei von der Verfassung für die Regierung gezogenen Schranken.

Sind die Kammern der Ansicht, dass ein verfassungsmässig anerkanntes Bedürfnis für den Erlass der Ver-

---

[1]) Siehe v. Schulze, a. a. O., S. 36.

[2]) Siehe Schwarz, a. a. O., S. 210, Anmerkung A, No. 7.

ordnung vorgelegen hat, erklären sie ihren Inhalt als der Verfassung nicht zuwiderlaufend, so erkennen sie damit das Zurechtergehen der Verordnung an und entbinden zugleich das Ministerium von seiner Verantwortlichkeit. Führt diese rein juristische Prüfung dagegen zu dem Resultat, dass die Volksvertretung der unwiderleglichen Überzeugung ist, mit Erlass der Notverordnung liege ein formeller oder materieller Verfassungsbruch von seiten des verantwortlichen Ministeriums vor, so ist das Parlament ohne Zweifel zur Erhebung der Ministeranklage befugt.[1]) Sache des Staatsgerichtshofes wäre es, das Urteil in dem Verfahren gegen die Minister auszusprechen. Selbstverständlich kann auch der Landtag bezüglich einer verfassungswidrigen Verordnung dem verantwortlichen Ministerium Indemnität erteilen, wenn beide Kammern übereinstimmend der Ansicht sind, dass die Mitglieder derselben bei Erlass der Verordnung nur das Beste des Vaterlandes im Auge gehabt haben.

Legislatorisch haben Herren- und Abgeordnetenhaus zu erwägen, ob es aus politischen Rücksichten angemessen erscheint, die Notverordnung in ein definitives Gesetz zu verwandeln oder ihr die Genehmigung zu verweigern.

Erteilen die Kammern der Verordnung nach jeder Richtung hin ihre Zustimmung, so wird dieselbe mit diesem Moment endgültiges Gesetz. Aus der Verfassung ergiebt sich für die Regierung keinerlei Verpflichtung, die vom Landtage erhaltene Genehmigung zu publicieren,[2]) was auch insofern irrelevant ist, als die Behörden und Gerichte bei gehöriger Verkündigung der Notverordnung bereits

[1]) Siehe die Anmerkung auf S. 18 der Ausführungen.
[2]) Siehe Schwarz, a. a. O., S. 210, Anmerkung A. 8.

an sie gebunden sind (Art. 106 d. V. U.). Nichtsdestoweniger wird die Regierung sich dennoch unter Umständen zu einem derartigen Schritt veranlasst fühlen, wenn sie ein Interesse daran zu haben glaubt, ihr Einverständnis über die Behandlung der von der Verordnung geregelten Frage mit der Volksvertretung nach aussen hin zu konstatieren.

Für den Fall, dass der Landtag seine Zustimmung versagt, enthält die Verfassungsurkunde keine unmittelbare Bestimmung darüber, ob die Rechtsverbindlichkeit der Notverordnung damit von selbst aufhört, oder ob es zur Ausserkraftsetzung derselben einer diesbezüglichen Veröffentlichung von seiten der Regierung bedarf, eines Aktes, zu dessen sofortiger Vornahme die letztere verfassungsmässig verpflichtet ist.

v. Rönne[1]) bemerkt hierzu, dass die Gesetzeskraft einer octroyierten Verordnung auf der Präsumtion beruhe, dass der Landtag bei seiner nächsten Tagung derselben seine Zustimmung erteile, und dass sie daher nur eine provisorische sei. Dem entsprechend erlösche die Gesetzeskraft in dem Moment von selbst, in welchem das Gegenteil der Vermutung dadurch klar zu Tage trete, dass eine der Kammern die angenommene Zustimmung der Verordnung ausdrücklich versage.

Auch v. Gerber[2]) ist bezüglich der Geltungsdauer einer Notverordnung derselben Ansicht wie v. Rönne, wenngleich er seine Anschauung allerdings anders begründet. Nach seiner Auffassung hat die Verordnung, da sie sich auf den ihre vorläufige Gesetzeskraft bestimmenden Artikel 63 stütze, von dem Gesetzgeber selbst überhaupt nur eine

---

[1]) Siehe v. Rönne, a. a. O., S. 375 u. 376.
[2]) Siehe v. Gerber, a. a. O., S. 155.

mit Resolutivcharakter versehene Lebenskraft erhalten. Mithin bedürfe es einer besonderen Aufhebung der Verordnung nicht mehr, sobald sie die Genehmigung einer der Kammern nicht finde, da hier das resolutive Ereignis eingetreten sei.

Diese von v. Rönne und v. Gerber zwar gemeinsam vertretene, aber von jedem verschieden begründete Anschauung steht meines Erachtens in offenem Widerspruch mit Artikel 106 der Verfassungsurkunde und ist daher unhaltbar. Ist die Verordnung gehörig verkündet, so ist sie damit auch rechtsverbindlich. Ein Prüfungsrecht über die Rechtsgültigkeit steht den Behörden unter keinen Umständen zu (Abs. 2 d. Art. 106). Kein Beamter hat daher als solcher weder das Recht noch die Pflicht, sich nach dem in gehöriger Weise vollzogenen Erlass der Notverordnung noch weiter um ihr Schicksal zu kümmern und gegebenen Falls bei Ausübung seiner Amtsthätigkeit ihre Nichtgenehmigung durch den Landtag zu berücksichtigen. Wie die Verordnung mit Gesetzeskraft nur rechtsverbindlich geworden ist durch eine gehörig erfolgte Verkündigung von seiten der Regierung, so kann sie auch nur durch eine diesbezügliche Publikation in der Gesetzsammlung ausser Kraft gesetzt werden. Dieses Gesetz des contrarius actus bezüglich des Kraftloswerdens der Notverordnung wird insbesondere auch von v. Schulze[1]) anerkannt, der in engem Anschluss an Dernburg, Preussisches Privatrecht, B. I § 16 S. 33, treffend ausführt: »Der Richter hat nach specifisch preussischer Auffassung alle, aber auch nur die in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form gemachten Publikationen zu beachten und zu befolgen. Die Publikation durch die Staatsregierung ist für

[1]) Siehe v. Schulze, a. a. O., S. 39.

ihm die einzig massgebende Autorität. Da Behörden und Unterthanen von den Verhandlungen und Beschlüssen des Landtages offiziell nicht Kenntnis zu nehmen brauchen, da die Versagung der Genehmigung eines Hauses ein rein innerer Vorgang desselben ist, da ferner jede Publikation so lange in Kraft bleibt, bis sie durch eine entgegengesetzte aufgehoben ist, so ist es unjuristisch anzunehmen, dass in Preussen eine Notverordnung sofort und von selbst nach versagter Genehmigung ausser Kraft tritt, wenn auch politische Gründe es noch so wünschenswert machen mögen, eine derartige Formulierung in die Verfassung aufzunehmen.«

Ferner lehrt ein Blick in die Entstehungsgeschichte des Artikels 63,[1]) dass man ein Vonselbstausserkrafttreten derartiger Verordnungen bei der Redaktion des Artikels gar nicht gewollt hat. Obwohl in den Revisionskammern mehrfach vorgeschlagen wurde, in den Artikel 63 die Bestimmung aufzunehmen, dass eine von den Kammern nicht genehmigte Verordnung sofort ihre Rechtsverbindlichkeit verliert, wurden alle dahingehenden Anträge abgelehnt, insbesondere auch das Kommissionsamendement in der ersten Kammer.

»Bis dahin, wo die Versagung der Genehmigung seitens einer der Kammern ausgesprochen ist, bleiben die Verordnungen in Gültigkeit.«

Ebenso wenig fand der Vorschlag Kühne's Billigung, statt dessen zu sagen:

»Sie (die Verordnungen) treten ausser Kraft, sofern sie nicht bis zum Schlusse der nächsten, auf ihren Erlass folgenden Kammersitzung durch Zustimmung der Kammern in definitive Gesetze verwandelt sind.«

---

[1]) Siehe v. Oppermann, a. a. O., S. 48; Arndt, Verfassungsurkunde, S. 128, Anm. 4; v. Schulze, a. a. O., S. 38, und Schwarz, a. a. O., S. 211 u. 12.

Auch erklärte der Justizminister Simons gegenüber einem solchen Vorschlag, dass es gefährlich sei, eine Verordnung durch blossen Zeitablauf ausser Wirksamkeit treten zu lassen.[1])

Die Notverordnung verliert also ihre Rechtsverbindlichkeit nicht durch ihre blosse Nichtbestätigung von seiten des Landtages, sondern allein durch einen diesbezüglichen Erlass der Regierung, den dieselbe unverzüglich vorzunehmen verfassungsmässig verpflichtet ist. Über diesen letzten Punkt besteht keine Meinungsverschiedenheit innerhalb der gesamten Staatsrechtswissenschaft.

Zum Schluss will ich nicht verfehlen, noch darauf hinzuweisen,[1]) dass die Verordnung mit Gesetzeskraft Anwendung findet auf alle Rechtsfälle, die von ihr während der Dauer ihrer Herrschaft betroffen werden ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt, in welchem eine Entscheidung über dieselben gefordert wird. Die Ausserkraftsetzung der Notverordnung kann unmöglich eine rückwirkende Kraft haben, weil dieselbe ja »Gesetzeskraft« für die Zeit ihres Bestehens besitzt und es nach den heutigen Begriffen mit dem Wesen eines ordentlichen Gesetzes unvereinbar ist, dass seine Aufhebung eine Annullierung nach rückwärts zur Folge hat. Die Rechtssicherheit des ganzen Staates würde an einem furchtbaren Krebsschaden kranken, sollte die Verordnung nur wirklich gelten, solange sie nicht aufgehoben ist, mit ihrer Kraftloserklärung aber einfach unter den Tisch fallen, und fernerhin indifferent sein bezüglich aller auf ihrer Basis begründeten Rechtsverhältnisse. Dagegen ist die Verordnung mit Gesetzeskraft ohne Belang für alle Rechtsverhältnisse, die unmittel-

---

[1]) Siehe stenographische Berichte der II. Kammer 1850/51, S. 105. Siehe Bornhak, a. a. O., S. 517.

bar vor ihrem Inkrafttreten oder unmittelbar nach ihrem Ausserkrafttreten entstanden sind. Insbesondere leben von ihr abgeänderte oder aufgehobene Gesetze in der ursprünglichen Gestalt unverzüglich wieder auf, sobald sie ihre Rechtsverbindlichkeit verliert.